آليات ومظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

تاريخ استلام المقال: 20 جوان 2017 تاريخ القبول النهائي: 29 سبتمبر 2017

الدكتور خليفة محمد
أستاذ محاضر "أ"

الدكتورة مهيرة نصيرة
أستاذة محاضرة "ب"

كلية الحقوق - جامعة عنابة (الجزائر)
tareek23@gmail.com

الملخص: إن الشراكة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، والقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي تسعى لبلوغ هدف إقرار السلام وتحقيق الاستقرار في القارة الإفريقية. ويعتمد العمل الجماعي الناجح على إقامة شراكة فعّالة واستراتيجية بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي، وبين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وهو ما يجسد آليات التعاون بين المنظمتين. إلا أن هذا التعاون قد يصطدم بالتداخل في المسؤوليات المقررة لهذه الأجهزة، خاصة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي، ومع ذلك أثبتت الممارسة العملية مظاهر تعاون وتنسيق بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، خاصة وأن غالبية العمليات التي تقوم بها هذه الأخيرة هي في إفريقيا. فماهي آليات ومظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين خصوصاً في ظل التداخل في المسؤوليات المقررة على مستوى الأجهزة في مختلف الوثائق الدولية محل الدراسة؟ وسيتم بحث هذه الإشكالية وغيرها من التساؤلات التي يطرحها الموضوع من خلال مبحثين، يتناول الأول منهما آليات التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، أما المبحث الثاني فيتطرق لمظاهر هذا التعاون بين المنظمتين.

الكلمات المفتاحية: الاتحاد الإفريقي، الأمم المتحدة، تعاون، السلم والأمن الدوليين.

Résumé:

Le partenariat entre l'Union Africaine et les Nations Unies, dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et l'Acte constitutif de l'Union Africaine, a pour but d'atteindre l'objectif d'établir la paix et d'instaurer la stabilité sur le continent africain. Le succès du travail collectif dépend de la mise en place d'un partenariat efficace et stratégique entre le Conseil de sécurité international et le Conseil de paix et de sécurité africain, ainsi qu'entre le Secrétariat des Nations Unies et la Commission de l'Union africaine. C'est ce qui concrétise les mécanismes de coopération entre les deux organisations. Cependant, celle-ci peut se heurter à une interférence entre les responsabilités établies de ces organisations, spécialement entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité africain. Malgré cela, la pratique effective a démontré quels sont les aspects de la coopération et de la coordination entre l'Union africaine et les Nations Unies dans le domaine de la paix et la sécurité internationales, d'autant plus que la majorité des opérations de celle-ci se situent en Afrique. Quels sont donc les mécanismes et les aspects de la coopération entre l'Union Africaine et les Nations Unies, dans le domaine de la préservation de la paix et de la sécurité internationales, plus spécialement dans le contexte de l'interférence entre les responsabilités au niveau des organisations, confirmées au sein des différents documents internationaux objet de notre étude ?

De ce fait, cette problématique fera l'objet de notre recherche, ainsi que d'autres questions posées par ce sujet, et cela à travers deux sections: la première, traitera des mécanismes de la coopération entre l'Union Africaine et les Nations Unies, dans le domaine de la préservation de la paix et de la sécurité internationales ; tandis que la deuxième traitera des aspects de cette coopération entre les deux organisations.

Mots clés: Union Africaine, Nations Unies, coopération, paix et sécurité internationales.

مقدمة:

إن الدور المتزايد الأهمية للمنظمات الإقليمية في صون السلم والأمن الدوليين سمة رئيسية في المشهد الأمني الدولي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، فالمنظمات الإقليمية تتبوأ مكانًا مركزيًا في الهيكل الأمني الدولي، وتعتبر العناصر الرئيسية للأمن في مناطقها، وهذه الحقيقة ليست متجسدة في أي مكان أكثر ممّا هي متجسدة في إفريقيا. فالاتحاد الإفريقي وآلياته الإقليمية هم المستجيبون الأوائل للأزمات الأمنية والنزاعات المسلحة، والمبادرون بالعمليات السياسية التي مكنتهم من تزويد تلك العمليات بالولايات.

إذ تعتبر التهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليين، والتي تطرحها النزاعات المسلحة في إفريقيا مصدر قلق للاتحاد الإفريقي، ومن أجل التصدي لمثل هذه التحديات أنشأ هذا الأخير مجلس السلم والأمن الإفريقي في عام 2002، كآلية لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها، وكجهاز يتولى المسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين في إفريقيا، وذلك أمام تقاعس وفشل الهيئات الأممية عن أداء مهمتها الرئيسية، ألا وهي حفظ السلم والأمن الدوليين. وهو ما خلق نوع من التنافس بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين في إفريقيا، خاصة وأن البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002 حمل معه نوع من التناقض في نصوص مواده، فتارة يمنح مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين في إفريقيا لمجلس السلم والأمن الإفريقي، وتارة يمنحها لمجلس الأمن الدولي باعتباره الجهاز المختص بذلك.

ومن هذا المنطلق تبرز أهمية موضوع هذه الدراسة، فتسليط الضوء على آليات ومظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين له أهمية بالغة في مجال تنسيق الجهود بين المنظمة الأممية والمنظمات الإقليمية، خاصة مع التنامي المتزايد للنزاعات على المستوى الإقليمي، أين يتطلب الأمر التدخل المباشر والسريع من طرف المنظمة الإقليمية وبالتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة.

ولهذا يعد الاتحاد الإفريقي شريك مهم وأساسي لمنظمة الأمم المتحدة، حيث تسعى كلتا المنظمتين إلى وضع آليات لتنسيق الجهود في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين بصفة عامة، وإعادة السلم والاستقرار للدولة العضو. كما أن هذه العلاقة الاستراتيجية تبرز لنا بعض مظاهر التعاون، سواء باتخاذ وسائل سلمية أو قمعية.

إذ تهدف هذه الدراسة للتركيز على الآليات التي تقوم عليها علاقة التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، ومظاهر هذه العلاقة من حيث تقسيم الأدوار بين المنظمتين.

وعليه تطرح هذه الدراسة الإشكالية التالية: ماهي آليات ومظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين خصوصاً في ظل التداخل في المسؤوليات المقررة على مستوى الأجهزة في مختلف الوثائق الدولية محل الدراسة؟.

ولهذا سيتم تسليط الضوء في هذه الدراسة على آليات التعاون ومظاهره بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة بصفة عامة وذلك من خلال مبحثين، يتناول المبحث الأول آليات التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، أما المبحث الثاني فيتطرق إلى مظاهر هذا التعاون.

المبحث الأول: آليات التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

تُستخدم الشراكة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة على نحو متزايد في سياق الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، لبلوغ هدف إقرار السلام وتحقيق الاستقرار في القارة الإفريقية. ويعتمد العمل الجماعي الناجح على إقامة شراكة فعّالة واستراتيجية بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي، وبين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي. وهي الشراكة التي ينبغي أن تيسر تماسك عملية صنع القرار وتقسيم المسؤوليات بصورة واضحة على أساس المزايا النسبية لكل منهما[1].

وعليه، فإن آليات التعاون والتنسيق بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين تتجسد في التعاون بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي (المطلب الأول)، والتعاون بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعاون بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي

لقد أكدت المادة 7(1/ك) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002، على ضرورة تعزيز وتطوير شراكة قوية للسلام والأمن بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة والوكالات التابعة لها، وأيضًا مع المنظمات الدولية ذات الصلة الأخرى.

وجاءت المادة 17(1) من نفس البروتوكول بتوضيح أعمق للعلاقة مع الأمم المتحدة، إذ أكدت على أن مجلس السلم والأمن الإفريقي وسعيًا منه للوفاء بصلاحياته المتمثلة في تعزيز

---

[1] تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي لحفظ السلام التي تأذن بها الأمم المتحدة رقم (A/65/510-S/2010/514)، المؤرخ في 14 أكتوبر 2010.

وصون الأمن والسلام والاستقرار في إفريقيا، لابد وأن يتعاون ويعمل على نحو وثيق مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، الذي يتولى المسؤولية الرئيسية لصون السلام والأمن الدوليين، ومع وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة الأخرى، تعزيزًا للسلم والأمن والاستقرار في إفريقيا.

كما تؤكد المادة 17(2) من ذات البروتوكول على نيّة الاتحاد في العمل مع الأمم المتحدة، من أجل حفظ السلم والأمن في إفريقيا، في ظل الفصل الثامن من الميثاق، المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلم والأمن الدوليين.

يبدو أن الإشارة في هذه النصوص إلى "الأخذ بعين الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة"، والتأكيد على "المسؤولية الرئيسية لمجلس الأمن الدولي في حفظ السلم والأمن الدوليين"، ودور "المنظمات الإقليمية في ظل الفصل الثامن من الميثاق"، يمكن تفسيرها على أنها اعتراف ضمني من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي بنيّتهم ورغبتهم في الالتزام بالفصل الثامن من الميثاق، الذي يشترط حصول الاتحاد الإفريقي - كمنظمة إقليمية - على موافقة مجلس الأمن لاتخاذ إجراءات القمع[1]، على اعتبار أنه من يتولى المسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين[2]. فإذا كانت المادة 52 (2،3) من الميثاق تمنح الأولوية للمنظمات الإقليمية للتماس الحل السلمي للنزاعات الإقليمية، فإن الاتحاد الإفريقي يمكنه أن يتخذ من الإجراءات السلمية المتاحة لحل النزاعات الإفريقية.

وبالرجوع إلى المادة 53 من الميثاق نجدها تشترط حصول المنظمات الإقليمية على إذن من مجلس الأمن، عند اتخاذها تدابير قمعية فقط دون غيرها من التدابير غير القمعية، وهذا يعني أن اتخاذ أي إجراء لا يتسم بالقمعية لا يحتاج فيه الاتحاد الإفريقي إلى إذن من مجلس الأمن.

وعليه إذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد أولى للمنظمات الإقليمية أهمية بالغة، وخصص لها فصلاً كاملاً هو الفصل الثامن، واعترف لها بإمكانية لعب دور هام في مجال تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية، وذلك من خلال تشجيعه للدول الأعضاء فيها أن يعرضوا نزاعاتهم أمام التنظيم الإقليمي أولاً قبل اللجوء إلى الأمم المتحدة[3]، فإن ذلك لا يحول دون قيام مجلس الأمن بأداء مسؤوليته الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين وفقًا للمادة 24 من الميثاق.

---

(1) Girmachew Alemu ANEME, A study of the African Union's right of intervention against Genocide, crimes against humanity and war crimes, Wolf Legal Publishers, the Netherlands, 2011, p.111.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة.

(3) معمر بوزنادة، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 65.

فلمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع أو موقف إذا لزم الأمر قبل استنفاذ الاتحاد الإفريقي لوسائل التسوية السلمية، وذلك لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرِض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين [1]. أما بخصوص اتخاذ تدابير قمعية من طرف منظمة إقليمية فإن ذلك يحتاج إلى إذن من مجلس الأمن الدولي.

وفعلاً نجد أن مجلس الأمن تدخل في الكثير من النزاعات الدولية رغم صفتها الإقليمية، وذلك على اعتبار أنه من يتولى مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين. ففي النزاع الإثيوبي – الاريتيري أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات، من بينها القرار رقم S/RES/1640(2005)[2]، والذي قرر فيه إيفاد ممثل اليابان الدائم لدى الأمم المتحدة إلى المنطقة في الفترة الممتدة من 06 إلى 09 نوفمبر 2005، وهذا بصفته رئيس فريق عمل مجلس الأمن، لإعداد عمليات حفظ الأمن والسلم الدوليين، وذلك بغرض تقصي الحقائق والبحث في الأوضاع التي تعيشها المنطقة في تلك الفترة[3]. وقد كان تدخل مجلس الأمن في النزاع الإثيوبي – الاريتيري جد مهم، لأن القتال قد وصل إلى مستوى متقدم جدًا، حيث دعا الدولتين إلى الالتزام الصارم بخطة السلام[4].

وبالتالي يكون من المفيد جدًا في بعض الأحيان تدخل منظمة الأمم المتحدة كمنظمة عالمية، إذا ثبت فعلاً أن الاتحاد الإفريقي غير قادر على التحكم في زمام الأمور. إذ أن هناك من العناصر التي يمكن أن تضعف الاتحاد، فقد يكون أعضاؤه على مقربة كبيرة من الصراع ممّا يجعله غير قادر على تقديم حل فعّال وموضوعي، خاصة وأن سلطة القرار تعود دائمًا لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات[5].

---

(1) تجري أحكام المادتين 11 و12 على الطريقة التي تعالج بها الجمعية العامة المسائل التي تنبه إليها وفقًا لهذه المادة.

(2) قرار مجلس الأمن بشأن النزاع الإثيوبي- الاريتيري رقم S/RES/1640(2005)، المؤرخ في 23 نوفمبر 2005.

(3) نزار عبدلي، العلاقة بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار – عنابة، 2006– 2007، ص 47.

(4) سهيل حسين الفتلاوي، الأمم المتحدة - أجهزة الأمم المتحدة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمّان، 2011، ص ص 129-130.

(5) وقد لوحظ هذا في قضية الصحراء الغربية، فاعتراف منظمة الوحدة الإفريقية بجبهة البوليسارو باسم الجمهورية العربية الصحراوية، أدى إلى انسحاب المغرب من المنظمة أنداك، ومنع هذا الأخير من لعب دور دبلوماسي لتسوية هذا النزاع إلى حد الآن رغم الجهود الدولية والإقليمية المبذولة.

إلا أن المثير للاهتمام هو أن نلاحظ تناقضًا داخليًا فيما يتعلق بأحكام البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي، المتعلقة بضبط العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة[1]. فمن جهة نجد أن البروتوكول في مادته 16(1) يعترف بأولوية الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين - كما ذكر أعلاه- ومن جهة أخرى ينص على أن الاتحاد الإفريقي تقع على عاتقه المسؤولية الرئيسية لتعزيز السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا.

إذ يَعتبر البروتوكول في المادة 6 (1) منه أن مجلس السلم والأمن الإفريقي هو من يتولى مهمة تعزيز السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا، كما يتولى مهمة حساسة جدًا دون الرجوع فيها إلى أي هيئة بما فيها منظمة الأمم المتحدة، وهي مهمة تقديم توصية للمؤتمر طبقًا للمادة 4(ح) من القانون التأسيسي للاتحاد، بالتدخل نيابة عن الاتحاد الإفريقي في أيّة دولة عضو في الظروف الخطيرة (جرائم الحرب، الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية)، وذلك طبقًا للمادة 7(1/ه) من البروتوكول. كما له أن يُقر طرق تدخل الاتحاد في أيّة دولة عضو بناءً على قرار صادر عن المؤتمر، وذلك طبقًا للمادة 4(ي) من القانون التأسيسي للاتحاد، وفقًا لما نصت عليه المادة 7(1/ص) من البروتوكول.

ويعمل مجلس السلم والأمن الإفريقي بالإنابة عن الدول الأعضاء في الاتحاد عند تنفيذه لواجباته بموجب البروتوكول المنشئ له، وكل المقررات التي يصدرها طبقًا للقانون التأسيسي مقبولة وتنفذ من طرف الدول الأعضاء، وذلك طبقًا للمادة 7(2،3) من هذا البروتوكول.

وعليه، إذا كانت المادة 17(1) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي تعترف لمجلس الأمن الدولي بالمسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين، فإن المادة 16(1) من نفس البروتوكول تعترف بنفس مسؤولية حفظ السلم والأمن في إفريقيا لمجلس السلم والأمن الإفريقي. وقد يفهم من ذلك كما يرى الفقيه "J.ALLAIN" أن الاتحاد الإفريقي يمنح لنفسه من خلال القانون التأسيسي والبروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي الأولوية في حفظ السلم والأمن في إفريقيا على مجلس الأمن الدولي، الذي يفترض أن يكون هو صاحب الاختصاص الأصيل في حفظ السلم والأمن الدوليين[2].

(1) Kithure KINDIKI, " The normative and institutional framework of the African Union relating to the protection of human rights and the maintenance of international peace and security:A critical appraisal ", A H R L J., Centre for Human Rights, University of pretoria, Vol. 3, 2003, p.115.

(2) Girmachew Alemu ANEME, Op. Cit., p..111

إذ يبدو أن واضعي البروتوكول يعترفون بأولوية مسؤولية مجلس الأمن الدولي في حفظ السلم والأمن في بقية مناطق العالم الأخرى دون إفريقيا[1]، وما يؤكد هذا الموقف هو المادة 17(2) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي[2]، والتي جاء فيها أن الاتحاد الإفريقي لا يطلب مساعدة من مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن في إفريقيا، إلا إذا اقتضى الأمر ذلك، وأن الأمم المتحدة تلتزم بتقديم ومساعدة مجلس السلم والأمن الإفريقي في حفظ السلم والأمن في إفريقيا[3].

إذن العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة حسب المادة 17 (2) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي هي علاقة أفقية، بمعنى أنهما يعملان جنبًا إلى جنب، في حين أن المادة 17 (1) من نفس البروتوكول تعتبرها علاقة عمودية، أي أن توزيع السلطات يكون هرمي، بحيث تكون الأمم المتحدة في القمة، على اعتبار أنها من يتولى المسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين.

فهذا التناقض يدفعنا للقول أن الاتحاد الإفريقي قَلَبَ منظومة الأمم المتحدة رأسًا على عقب، فالمفروض أن المنظمات الإقليمية هي التي تقدم المساعدة لمجلس الأمن الدولي، وذلك حتى يؤدي مهامه الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين، إلا أن الاتحاد منح لنفسه الأولوية في حفظ السلم والأمن في إفريقيا، وأن على الأمم المتحدة تقديم المساعدة له إذا اقتضى الأمر ذلك. وهو ما يجعل التدخل على النحو المتوخى من قبل القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي يغتصب السيطرة المطلقة المخولة للأمم المتحدة بشأن استخدام القوة[4].

ولهذا تقع العلاقة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي في صميم الشراكة الاستراتيجية العامة بين المنظمتين، وقد مكنت هذه الشراكة الاستراتيجية المنظمتين

---

(1) Kithure KINDIKI, Op. Cit., p. 115.

(2) تنص المادة 17 (2) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002، على: " يتم اللجوء ـ عند الاقتضاء ـ إلى الأمم المتحدة لتوفير ما يلزم من الدعم المالي واللوجيستي والعسكري تعزيزًا لأنشطة الاتحاد الإفريقي في مجال تعزيز وصون الأمن والسلام والاستقرار في إفريقيا وذلك عملاً بأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلام والأمن الدوليين".

(3) John-Mark IYI, " The Au/ ECOWAS unilateral humanitarian intervention legal regimes and the UN charter ", A J I C L., Edinburgh University Press, Vol. 21, N°3, 2013, p. 501.

(4) John-Mark IYI, Op. Cit., pp. 504-505.

من إجراء مشاورات منتظمة بشأن المسائل التي تحظى بالاهتمام المشترك في مجال السلم والأمن، حيثما يكون التعاون أكثر وضوحًا[1].

وفي هذا الصدد عقد المجلسين عشرة اجتماعات تشاورية إلى حد الآن، بالتناوب بين أديس أبابا ونيويورك، حيث عقد أول اجتماع في 11 جوان 2007، في أديس أبابا، أين اتفق المجلسين على تطوير علاقة أقوى وأكثر تنظيمًا بينهما، وشددا على الأهمية الخاصة لدعم وتفعيل منظومة السلم والأمن الإفريقية. والثاني في 17 أفريل 2008 بنيويورك[2]. في حين عقد أعضاء المجلسين اجتماعهما الثالث عام 2009 في أديس أبابا.

وفي 9 جويلية 2010، عقد الاجتماع الاستشاري الرابع المشترك في نيويورك[3]. وفي ختام هذا الاجتماع صدر بلاغ مشترك، أكد من خلاله أعضاء المجلسين من جديد أهمية زيادة تعزيز التعاون بين الهيئتين، وبخاصة في مجالات منع نشوب النزاعات، وحفظ السلام وبناء السلام، كما جددا التزامهما بذلك. وتركزت مناقشات المجلسين على سبل زيادة تعزيز التعاون ونظم الاتصالات بينهما. واقترح بعض الأعضاء زيادة التفاعل بين الهيئتين، بعقد المزيد من الاجتماعات العادية والمعمقة. واتفق الجميع على أن الاجتماعات التشاورية السنوية ينبغي أن تعالج المسائل الجوهرية ذات الاهتمام المشترك[4].

وتوالت الاجتماعات التشاورية المشتركة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي، حيث عقد المجلسين اجتماعهما التشاوري الخامس في مقر الاتحاد الإفريقي بأديس أبابا في 21 ماي 2011، أين أجرى أعضاء المجلسين تقييمًا لتعاونهم في مجالات منع نشوب النزاعات وحلها، وحفظ السلام وبنائه، بما في ذلك الحفاظ على النظام الدستوري، وتعزيز حقوق الإنسان، وإحلال الديمقراطية وسيادة القانون في إفريقيا[5]. وقد أتاح الاجتماع للهيئتين

---

(1) المحضر الحرفي لجلسة مجلس الأمن حول عمليات السلام: الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وتطورها رقم (S/PV.7343)، المنعقدة بتاريخ 16 ديسمبر 2014.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/63/228-S/2008/531)، المؤرخ في 8 أوت 2008.

(3) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/65/382-S/2010/490)، المؤرخ في 20 أكتوبر 2010.

(4) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول دعم عمليات الاتحاد الإفريقي...، رقم (A/65/510-S/2010/514)، المرجع السابق.

(5) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في شؤون السلام والأمن رقم (S/2011/805)، المؤرخ في 29 ديسمبر 2011.

المضي في تطوير شراكة فعالة، ومناقشة القضايا الرئيسية في مجال السلام والأمن، وفي هذا الصدد ناقشت الهيئتان الحالة في السودان والصومال، اللتين تدَخَل فيهما الاتحاد الإفريقي، مع تنسيق الجهود والتعاون مع الأمم المتحدة وشركاء آخرين. وكذا حالة كوت ديفوار وليبيا.

أما الاجتماع التشاوري السادس فانعقد بنيويورك عام 2012، والاجتماع التشاوري السابع انعقد في 8 أكتوبر 2013 بأديس أبابا.

كما انعقد الاجتماع التشاوري الثامن بنيويورك عام 2014، والاجتماع التشاوري التاسع في 12 مارس 2015 بأديس أبابا، أين أشاد مفوض السلم والأمن في الاتحاد الإفريقي بتطور العلاقة بين المجلسين، وشدّد على ضرورة التركيز بالأخص على منع نشوب النزاعات، ودعا إلى أن يقدم المجتمع الدولي بما في ذلك مجلس الأمن الدعم الفوري والمستدام إلى بلدان المنطقة[1].

وقد أخذ المجلسان يزيدان من تبادلهما لوجهات النظر، ومن إجرائهما للمناقشات، كان آخرها بمناسبة انعقاد اجتماعهما التشاوري السنوي المشترك العاشر في ماي 2016، وكانت الحالة في كل من الصومال وبوروندي مدرجة في جدول أعمال هذا الاجتماع[2].

وعليه، يواصل مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي تعاونهما بشكل وثيق في المسائل المتصلة بالسلام والأمن الدوليين. إذ يحتل الاتحاد الإفريقي موقعًا فريدًا باعتباره المجموعة الإقليمية الوحيدة التي يعقد معها أعضاء مجلس الأمن الدولي اجتماعًا تشاوريًا سنويًا، ويزورون مقرها مرة كل سنتين.

وتوفر هذه الاجتماعات التشاورية السنوية – التي تعقد بالتناوب- فرصة هامة لزيادة تحديد العلاقة الاستراتيجية وتعزيزها[3]. فمنذ بدئها تركزت المناقشات على الدعم العام الذي تقدمه الأمم المتحدة للبرنامج العشري لبناء القدرات، وعلى أفضل السبل لتعزيز القدرة على التنبؤ، والاستدامة في تمويل قدرات الاتحاد الإفريقي في مجال السلم والأمن الدوليين.

---

(1) تقرير بعثة مجلس الأمن الموفدة إلى جمهورية إفريقيا الوسطى وإثيوبيا وبوروندي، بما في ذلك الاتحاد الإفريقي رقم (S/2015/503)، المؤرخ في 30 جوان 2015.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي فيما يتعلق بقضايا السلام والأمن في إفريقيا، بما في ذلك عمل مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي رقم (S/2016/780)، المؤرخ في 13 سبتمبر 2016.

(3) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي...، رقم (A/65/510-S/2010/514)، المرجع السابق.

المطلب الثاني: التعاون بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي

تتضح العلاقة المعززة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في التعاون الوثيق والمتزايد بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي، في مجال السلم والأمن الدوليين.

ومن التدابير الملموسة التي اتخذت لزيادة التكامل، وترشيد العلاقة بين المنظمتين، تم إنشاء مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي في 01 جويلية 2010. ويدمج هذا المكتب ولايات مكتب الاتصال السابق للأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، وفريق دعم عمليات الاتحاد الإفريقي لحفظ السلام، وفريق الأمم المتحدة للتخطيط لبعثة الأمم المتحدة في الصومال. كما أدمجت في هذا المكتب الجديد عناصر الدعم في العملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وآلية تنسيق الدعم المشتركة[1].

ويوفر هذا المكتب قناة إضافية يمكن من خلالها للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي العمل معًا بشكل أوثق في مجالات تشمل: الوساطة، المساعي الحميدة ومنع نشوب النزاعات، والانتخابات، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والاعلام، والعمليات العسكرية وعمليات الشرطة، والإجراءات المتعلقة بالألغام، والمسائل المتصلة بالأمن.

ويعمل هذا المكتب الذي يمثل إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بالأمانة العامة للأمم المتحدة، على أرض الواقع بشكل وثيق مع الاتحاد الإفريقي، ويقدم الدعم في مجالات وضع سياسات وتخطيط العمليات، وبناء القدرات في الأجل الطويل[2]. كما يعمل المكتب على تقديم المشورة الفنية لمفوضية الاتحاد الإفريقي في مجالات مختلفة، مثل القدرات المؤسسية والتشغيلية للإدارة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والخدمات اللوجستية والتدريب فيما يتصل بالبعثات، ولاسيما في سياق العمليات الجارية والمقبلة لدعم السلام، واحتياجات مجلس السلم والأمن الإفريقي، بما في ذلك القوة الاحتياطية الإفريقية.

وعلى المستوى الاستراتيجي، قام الأمين العام للأمم المتحدة ورئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي بتدشين فرقة العمل المشتركة المعنية بالسلام والأمن، والتي تجتمع مرتين في السنة، أين شارك الطرفان في عقد الجلسة الافتتاحية للفرقة في 25 سبتمبر 2010. حيث تركز هذه الفرقة على تعزيز الشراكة الاستراتيجية للسلام والأمن بين الأمانة العامة للأمم المتحدة

---

[1] تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي...، رقم (A/65/510-S/2010/514)، المرجع نفسه.

[2] تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/67/280-S/2012/614)، المؤرخ في 9 أوت 2012.

ومفوضية الاتحاد الإفريقي[1]. كما أن التبادلات المباشرة المنتظمة للآراء بين مكاتب الأمانة العامة والمفوضية، جعلت من هذا التعاون أكثر فعالية في منع نشوب النزاعات وإدارتها وحلها[2].

وقد تلقى التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي دفعة جديدة، عندما أكد مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 على أهمية إيلاء الاهتمام للاحتياجات الخاصة لإفريقيا، ودعا إلى وضع برنامج عشري لبناء قدرات الاتحاد الإفريقي، يراعي بالكامل ولاية الاتحاد الإفريقي الآخذة في الاتساع مقارنة بسلفه منظمة الوحدة الإفريقية.

وفعلاً وفي نوفمبر 2006، تم التوقيع على "إعلان تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي: إطار البرنامج العشري لبناء قدرات الاتحاد الإفريقي"، من طرف الأمين العام للأمم المتحدة أنداك "كوفي عنان"، ورئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي "ألفا عمر كوناري"[3].

إذ أن الشراكة القائمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في مجال عمليات السلام تسعى لتنفيذ هذا البرنامج، ودعم المبادرة القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل. إذ تدعم الأمم المتحدة الجهود التي يبذلها الاتحاد الإفريقي لتعزيز قدراته في مجال السلام والأمن الدوليين، كما تعمل المنظمتان معًا من خلال آليات مختلفة في سياقات قطرية محددة، بالإضافة إلى الجهود المبذولة للتصدي للتحديات التي تواجهها القارة[4].

وقد انتهى العمل على البرنامج العشري في عام 2016، وللاستفادة من الإنجازات المحققة من خلال هذا البرنامج، مع مراعاة التحديات القائمة أمام القارة، أقر مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في دورته العادية السابعة والعشرون، المنعقدة في رواندا في جويلية 2016، برنامجًا آخر ليحل محل البرنامج المذكور، وهو "إطار تجديد الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، بشأن خطة إفريقيا للتكامل والتنمية للفترة 2017-2027"[5].

(1) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي...، رقم (A/65/510–S/2010/514)، المرجع السابق.

(2) المرجع نفسه.

(3) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وخاصة الاتحاد الإفريقي، في مجال صون السلام والأمن الدوليين رقم (S/2008/186)، المؤرخ في 7 أفريل 2008.

(4) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي...، رقم (A/65/510–S/2010/514)، المرجع السابق.

(5) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2016/780)، المرجع السابق.

وتساعد علاقة العمل الوثيقة بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي على تعزيز العلاقة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي. حيث دُعي الممثلون والمبعوثون الخاصون للأمين العام للأمم المتحدة إلى تقديم إحاطات لمجلس السلم والأمن الإفريقي، وقد ركزت هذه الإحاطات على القضايا ذات الاهتمام المشترك، بما في ذلك الحالات في بوروندي، جمهورية إفريقيا الوسطى، جمهورية الكونغو الديمقراطية، السودان، الصومال، غينيا بيساو، ليبيا ومدغشقر. ومنع الإبادة الجماعية والعنف الجنسي في حالات النزاع[1].

المبحث الثاني: مظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

إن الممارسة العملية أثبتت تعاون وتنسيق بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة، خاصة وأن غالبية العمليات التي تقوم بها هذه الأخيرة هي في إفريقيا، فمن مصلحة كلتى المنظمتين أن يكون هناك تبادل للمعلومات والخبرات، والتشارك في وضع حد للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في إفريقيا. فما هي مظاهر هذا التعاون؟

وهو ما سيتم توضيحه في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين، حيث يتناول المطلب الأول دعم استراتيجية وقائية شاملة من النزاعات في إفريقيا، ويتطرق المطلب الثاني للعمليات المشتركة بين المنظمتين وتقديم الدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي.

المطلب الأول: دعم استراتيجية وقائية شاملة من النزاعات في إفريقيا

إن الكم الهائل للنزاعات في إفريقيا، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والحالات الخطيرة الموجودة في بعض الدول الإفريقية، دفعت الاتحاد الإفريقي إلى محاولة وضع استراتيجية وقائية شاملة من النزاعات، منسقًا جهوده مع منظمة الأمم المتحدة، من خلال جمع المعلومات وتبادلها، وفقًا لآليات الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية والوساطة.

وهو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال فرعين، حيث يتطرق الفرع الأول لمنع نشوب النزاعات في إفريقيا، أما الفرع الثاني فيتناول دعم عمليات الوساطة والمفاوضات.

الفرع الأول: منع نشوب النزاعات في إفريقيا

يشكل منع نشوب النزاعات محور اهتمام الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، إذ تعمل المنظمتين معًا لنزع فتيل التوترات، وحل المشاكل قبل استفحالها. وقد أعربت كلتا

---

[1] تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2011/805)، المرجع السابق.

المنظمتين عن الحاجة إلى الانتقال من التعاون المخصص والقائم على ردود الفعل، إلى شراكة تتسم بطابع استراتيجي أكبر، وترتكز على العمل الحثيث والمتواصل والشامل، لإيجاد نهج موحد إزاء التحديات المشتركة.

ففي عام 2014، وضع مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي في هذا السياق، وبالتعاون مع إدارة السلم والأمن التابعة لمفوضية الاتحاد الإفريقي، إطارًا مشتركًا لتعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن. ودعا الإطار إلى اتخاذ مبادرات مشتركة أو منسقة جيدًا في مجالات منع نشوب النزاعات، وصنع السلام وحفظ السلام. للاستفادة بما تمتلكه كل منظمة من رأس مال سياسي، وقدرات في مختلف مراحل النزاع[1].

وأقر الإطار المشترك بضرورة الاستمرار في تبادل المعلومات، فيما يتعلق بالأسباب الهيكلية والمباشرة للنزاعات وعلامات الإنذار المبكر، من أجل تيسير استجابات منسقة في مجالات منع نشوب النزاعات والوساطة[2].

وعليه، وتماشيًا مع تزايد التعاون المؤسسي يقوم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي منذ عام 2014 بتعزيز قدراته حتى يتسنى له القيام بأنشطة منتظمة لاستطلاع الأجواء مع مفوضية الاتحاد الإفريقي، وتبادل المعلومات، وإعداد الرسائل المشتركة، والعمل حيثما أمكن على مواءمة العمل الدبلوماسي الوقائي وجهود الوساطة[3].

ويقوم المكتب أيضًا بتيسير إجراء اتصالات منتظمة بين المقر والبعثات الميدانية في إفريقيا من جهة، ومفوضية الاتحاد الإفريقي من جهة أخرى، للتشاور بشأن المسائل الاستراتيجية، بغية تعزيز المواقف المشتركة[4].

وقد أثمر التعاون في بعض الحالات عن نجاحات هامة، فعلى سبيل المثال عندما حاول الرئيس "بليز كومباوري" تعديل الدستور في بوركينافاسو في أكتوبر 2014، للسماح له بالترشح لولاية أخرى، تعاونت الأمم المتحدة من خلال ممثل أمينها العام لغرب إفريقيا مع الاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، تعاونًا وثيقًا من أجل حل الأزمة التي

(1) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2016/780)، المرجع السابق.

(2) المرجع نفسه.

(3) لمزيد من التفاصيل أنظر: قرار مجلس الأمن الدولي بشأن مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلام والأمن الدوليين رقم (S/RES/1631/2005)، المؤرخ في 17 أكتوبر 2005.

(4) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2016/780)، المرجع السابق.

ترتبت عن ذلك. وعملت المنظمات معًا لدعم عملية الانتقال السلمي في البلد، بما في ذلك من خلال إنشاء الفريق الدولي لمتابعة العملية الانتقالية ودعمها في بوركينافاسو[1].

وفي 16 سبتمبر 2015، اضطرب سير العملية الانتقالية، بفعل انقلاب تم بقيادة الحرس الرئاسي، وإثر التعبئة الشعبية التي قادها ناشطون في جميع أنحاء البلد، بدعم من القوات النظامية، وبمصاحبة ضغوط شديدة من المجتمع الدولي، لاسيما من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، أين تم تجميد عضوية بوركينافاسو في الاتحاد الإفريقي في 19 سبتمبر 2015، وأجبر قادة الانقلاب على التخلي عن السلطة وعادت المؤسسات الانتقالية الوطنية إلى عملها.

وساهم النهج المشترك الذي اعتمدته كل من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، بتسيير من مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، في إتمام العملية الانتقالية في بوركينافاسو بنجاح، ممّا شكل دليلاً حيّا على مزايا التفاهم المشترك، والتعاون الوثيق والشراكة في مجال منع نشوب النزاعات[2].

الفرع الثاني: دعم عمليات الوساطة والمفاوضات

تعد الوساطة أحد المجالات التي توسع فيها كثيرًا نطاق الشراكة بين المنظمتين، فوفقًا للمادة 52 من ميثاق الأمم المتحدة، التي تنص على أن على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمي للمنازعات المحلية بطريق التنظيمات الإقليمية، عملت إدارة الشؤون السياسية عن كثب مع مفوضية الاتحاد الإفريقي، من أجل بناء القدرات المؤسساتية في مجال الوساطة، بما في ذلك توفير الدعم لإنشاء استراتيجية الوساطة للاتحاد، وتبادل الدروس والخبرات، وتعزيز التنسيق في هذا المجال[3].

ويتمثل الهدف النهائي للأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي في تعزيز الدعم المقدم إلى الشراكات، في مجال الوساطة القائمة بين المنظمتين على المستوى العملياتي، وبالتالي تحسين نوعية صنع السلام في إفريقيا. وتضم هذه الشراكة أيضًا الجماعات

---

(1) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2016/780)، المرجع السابق.

(2) المرجع نفسه.

(3) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2011/805)، المرجع السابق.

الاقتصادية الإقليمية، بما في ذلك الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية[1].

وعلى المستوى العملياتي، عملت الأمم المتحدة عن كثب مع الاتحاد الإفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية في عمليات الوساطة، بما في ذلك دارفور (السودان)، الصومال، غينيا بيساو، كوت ديفوار، كينيا ومدغشقر. ولا يزال التعاون جاريًا في الكثير من هذه الحالات.

غير أنه من المهم ملاحظة أن الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في مجال الوساطة، هي عمل قيد الإنجاز ولم يبلغ بعد كامل إمكانياته. وتنفذ الشراكة في مجال الوساطة بين المنظمتين في كثير من الأحيان بشكل مرتجل، وثمة حاجة إلى بذل مزيد من الجهود، بغية تحسين التعاون في مراحل وضع تصور لعمليات السلام والتخطيط لها وتنفيذها، وفي ترجمة الإنذار المبكر إلى إجراءات فعّالة، من خلال تعزيز القدرات على الاستجابة[2].

ولهذا يقوم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، وإدارة الشؤون السياسية بالأمانة العامة للأمم المتحدة بدعم الاتحاد الإفريقي في مجال تخطيط وتطوير قدرات وهياكل دعم الوساطة في المفوضية، وذلك عن طريق تقاسم الخبرات والمشورة التقنية.

كما أن عددًا من كبار الوسطاء في الاتحاد الإفريقي شارك في الحلقات الدراسية الرفيعة المستوى، التي نظمتها الأمم المتحدة في مارس وماي 2015، عن عمليات الوساطة الشاملة للجميع. وقامت الإدارة في أوت 2015، بتنسيق دورة تدريبية عن تحليل النزاع، نُظمت لفائدة موظفي مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والأمانة التنفيذية للمؤتمر الدولي المعني بمنظمة البحيرات الكبرى.

وكمثال على دعم عمليات الوساطة والمفاوضات، تعمل الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، وجماعة شرق إفريقيا وشركاء آخرين من أجل إيجاد حل للأزمة في بوروندي. فإضافة إلى الجهود المبذولة بقيادة مبعوث الأمين العام للأمم المتحدة إلى منطقة البحيرات الكبرى، نجحت بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات في بوروندي، ورئيس مكتب الأمم المتحدة الإقليمي لوسط إفريقيا، وممثل الأمين العام للأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، بالتنسيق مع الممثل الخاص لرئيس الاتحاد الإفريقي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، ورئيس مكتب الاتحـــاد الإفـــريقي

---

[1] تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2011/805)، المرجع السابق.

[2] المرجع نفسه.

للاتصال لدى بوروندي، في التحاور مع قيادات بوروندي وزعماء آخرين في المنطقة، للمساعدة على تهدئة التوترات المتفاقمة، والعنف المتصاعد في بوروندي[1].

وفي أعقاب تدهور الأوضاع في بوروندي في أواخر عام 2015، كثف المجتمع الدولي الجهود الدبلوماسية المبذولة، للتوصل إلى عملية سياسية عن طريق التفاوض. وقدم مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي، بمساعدة من خبرات تقنية متخصصة من المقر، دعمًا على صعيد العمليات إلى الاتحاد، للمعاونة في وضع خطط طوارئ، من أجل معالجة الشواغل السياسية والأمنية[2].

وقد أذن مجلس السلم والأمن الإفريقي بنشر البعثة الإفريقية للوقاية والحماية في بوروندي، إلا أن الحكومة رفضت ذلك، وفي الدورة العادية السادسة والعشرين لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي، المنعقدة في جانفي 2016، تقرر تأجيل نشر البعثة، وإرسال وفد رفيع المستوى للتحاور مع السلطات. وفي نفس الشهر زار وفد من مجلس الأمن بوروندي لدعوة جميع أصحاب المصلحة المعنيين إلى العمل من أجل إجراء حوار شامل للجميع وشفاف، ومنع تصاعد العنف. وفي شهر فيفري 2016، أجرى الأمين العام للأمم المتحدة زيارة لبوروندي، حيث أعرب عن التزام المنظمة القوي بالسلام والاستقرار والتنمية في ذلك البلد، وفي المنطقة عمومًا.

المطلب الثاني: العمليات المشتركة بين المنظمتين وتقديم الدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي

من المظاهر العملية للعلاقة والتنسيق بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين نجد نشر القوات المشتركة في إطار العمليات المشتركة، وتقديم الدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي، وهو ما سيتم توضيحه في هذا المطلب من خلال فرعين، فالفرع الأول يتناول العمليات المشتركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة، أما الفرع الثاني يتطرق لتقديم الدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي

الفرع الأول: العمليات المشتركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة

إن العمليات المشتركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، تبرز بشكل واضح في العملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور. فإذا كان الاتحاد الإفريقي أخذ على عاتقه مهمة التدخل في دارفور، خاصة وأن السودان كان

---

(1) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي...، رقم (S/2016/780)، المرجع السابق.

(2) المرجع نفسه.

يرفض تدخل الدول غير الإفريقية، إلا أن الصعوبات المالية واللوجستية التي واجهت الاتحاد الإفريقي، دفعت إلى إنشاء بعثة مختلطة، وذلك بموجب القرار رقم 1769 الصادر عن مجلس الأمن بتاريخ 31 جويلية 2007.

وقد أبدت السودان موافقتها على نشر العملية المختلطة في دارفور بعد المشاورات الرفيعة المستوى، التي أجراها الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة مع حكومة السودان، في أديس أبابا في 12 جوان 2007. وقد تم تأكيد نتائج هذه المشاورات بكاملها في اجتماع مجلس الأمن مع رئيس جمهورية السودان في الخرطوم، في 17 جوان 2007. على أن تكون العملية المختلطة ذات طابع إفريقي غالب، وأن يستجلب جنودها قدر الإمكان من البلدان الإفريقية(1).

فنشر القوات المشتركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة هو شكل من أشكال التنسيق والتعاون بين المنظمتين، هذا التعاون القائم على التقسيم الجديد للمهام بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، حيث يتم استخدام الفرص التي تتيحها المنظمات الإقليمية، مع ضمان في نفس الوقت الدور الأساسي ومسؤولية مجلس الأمن(2).

الفرع الثاني: تقديم الدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي

إن الإمكانيات المتاحة لدى الاتحاد الإفريقي تفرض عليه أن تتظافر جهوده مع الأمم المتحدة، لتحقيق مهامه في مجال حفظ السلام وصنع وبناء السلام. فضعف الإمكانيات المادية واللوجستية لدى الاتحاد الإفريقي، تحتم عليه التعاون مع الأمم المتحدة وشركاء آخرين، حتى يقدموا له يد العون.

كما أنه ولضمان استمرارية عمل المنظمات الإقليمية، كان لزامًا على الأمم المتحدة أن تعزز إمكانيات التنبؤ بتمويل الاتحاد الإفريقي، واستدامة هذا التمويل ومرونته، خاصة ما يتعلق منه بتوفير التمويل والمعدات والدعم اللوجستي(3).

وقد بدى واضحًا الدعم المالي واللوجستي الذي قدمته الأمم المتحدة للاتحاد الإفريقي، في عمليات التدخل التي قام بها هذا الأخير، سواء في بوروندي، الصومال ودارفور. فمثلاً سمحت

---

(1) قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1769/2007)، بشأن العملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور، المؤرخ في 31 جويلية 2007.

(2) Gabriel AMVANE, Les rapports entre l'ONU et l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent Africain, éditions Publibook, Paris, 2012, p. 73.

(3) عبد السلام معزيز، دور الاتحاد الإفريقي في فض النزاعات الإفريقية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار- عنابة، 2014-2015، ص ص 258-259.

الجمعية العامة للأمم المتحدة بإنشاء حساب خاص للعملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور، واعتمدت مبلغ 1275 مليون دولار لإنشاء العملية المختلطة[1].

خاتمة:

إن دراسة آليات ومظاهر التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين كشف لنا عن وجود شراكة استراتيجية فعّالة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي، وبين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي، باعتبارها آليات للتعاون بين المنظمتين. حيث تمكنت هذه الآليات من ترجمت هذه العلاقة على أرض الواقع، من خلال وضع الاتحاد الإفريقي لاستراتيجية وقائية شاملة لمنع النزاعات، مدعمة من طرف الأمم المتحدة، وذلك بدعمها لعمليات الوساطة والمفاوضات التي يقوم بها الاتحاد الإفريقي. وكذا من خلال العمليات المشتركة بين المنظمتين، وذلك بنشر القوات المشتركة، وتقديم الأمم المتحدة للدعم المالي واللوجستي للاتحاد الإفريقي.

إذ وفي ختام هذه الدراسة يمكن رصد مجموعة من النتائج، مع وضع بعض الاقتراحات.

أ- النتائج:

1- إذا كان ميثاق الأمم المتحدة يقر لمجلس الأمن الدولي المسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين، وأن على المنظمات الإقليمية أن تعمل بالتنسيق معه طبقًا للفصل الثامن، فإن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي والبروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي ضمًّا نوعًا من الغموض والتناقض، فتارة يمنح البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي مسؤولية حفظ السلم والأمن في إفريقيا لمجلس الأمن الدولي، وتارة يمنحها لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

وما يجب التأكيد عليه هنا هو أن المسؤولية الرئيسية عن حفظ السلم والأمن الدوليين تقع على عاتق مجلس الأمن الدولي(الأمم المتحدة)، إلا أن العمل الإقليمي أصبح ضروريًا، ليس فقط لتخفيف العبء عن الأمم المتحدة، من خلال التفويض والتعاون مع جهود الأمم المتحدة، ولكن لخلق شعور من المشاركة والتوافق في الشؤون الدولية للمنظمات الإقليمية. وهو ما عمل عليه الاتحاد الإفريقي، حيث أنشأ مجلس السلم والأمن الإفريقي كجهاز يتولى مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين في إفريقيا، وذلك بتنسيق جهوده مع مجلس الأمن الدولي، وذلك لتخفيف العبء عنه، حيث يعقد المجلسين اجتماعات تشاورية سنوية. كما تعمل الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الإفريقي على دعم هذه الجهود.

[1] عبد السلام معزيز، المرجع السابق، ص 259.

ولهذا تقع العلاقة بين مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الإفريقي في صميم الشراكة الاستراتيجية العامة بين المنظمتين، والتي تتزايد باطّراد بهدف إقامة شراكة أكثر اتساقًا وفعالية، في إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 17 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

2- إن تعزيز وتطوير الاتحاد الإفريقي لشراكته مع الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها قد يشكل اعترافًا منه بعدم قدرته على ترجمة أهدافه ومبادئه كمؤسسة منفردة، بمعزل عن الآليات الإقليمية والدولية العاملة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد يمثل ذلك تناقضًا مع رغبة القادة الأفارقة في الابتعاد عن تدويل صراعات القارة، وتكريس فكرة "الحلول الإفريقية للمشاكل الإفريقية"، فالاتحاد الإفريقي على يقين أنه لن يستطيع بمفرده وبإمكانياته المادية واللوجستية المحدودة حل كل الخلافات والصراعات في القارة.

3- إن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، بما يتناسب والعمل الإقليمي، يعتبر جزءً لا يتجزأ من الأمن الجماعي المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة.

ب- الاقتراحات:

1- ضرورة توضيح اختصاصات مجلس السلم والأمن الإفريقي وعلاقته بمجلس الأمن الدولي، كآليات تنسيقية بين المنظمتين، حتى يتم بحث المسائل التي تحظى بالاهتمام المشترك في مجال السلم والأمن الدوليين. فالواقع العملي يفرض وجود توافق وانسجام في أعمال هذين الجهازين، للوصول إلى إحلال السلام والأمن في القارة.

2- تفعيل دور المنظمات الإقليمية في مجال تسوية النزاعات وتوثيق الشراكة والتعاون مع الأمم المتحدة، والتي تندرج في سياق إعادة توزيع السلطات بين النوعين من المنظمات، وإصلاح منظومة الأمم المتحدة. ذلك أن إعطاء الأولوية للمنظمات الإقليمية لاسيما الاتحاد الإفريقي في تحقيق السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا لا يتعارض مع المادة 24 من الميثاق التي تمنح مجلس الأمن الدولي الاختصاص الأصيل في حفظ السلم والأمن الدوليين.

3- تعزيز وتطوير التعاون بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة والمنظمات دون الإقليمية في إفريقيا، لأن الاتحاد وبإمكانياته المحدودة ونقص خبرته، والتحديات الكبرى التي تواجهه، لاسيما خصوصية القارة الإفريقية من حيث عدم الاستقرار السياسي، ووقوع النزاعات المسلحة، وانتشار الفقر والتخلف الاقتصادي والتكنولوجي، لا يمكنه بمفرده حل النزاعات في القارة، فالاتحاد يعي جيدًا أنه ليس بمقدوره العمل منفردًا في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

قائمة المراجع:

أولا- باللغة العربية:

أ- الكتب:

1- سهيل حسين الفتلاوي، الأمم المتحدة - أجهزة الأمم المتحدة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمّان، 2011.

2- معمر بوزنادة، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

ب - الأطروحات والمذكرات الجامعية:

1- عبد السلام معزيز، دور الاتحاد الإفريقي في فض النزاعات الإفريقية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار- عنابة، 2014-2015.

2- نزار عبدلي، العلاقة بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار – عنابة، 2006– 2007.

جـ- الوثائق:

1- ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

2- القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000.

3- البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002.

د- قرارات مجلس الأمن الدولي ومحاضر جلساته:

1- قرار مجلس الأمن الدولي رقم (S/RES/1631/2005)، بشأن مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلام والأمن الدوليين، المؤرخ في17 أكتوبر 2005.

2- قرار مجلس الأمن بشأن النزاع الإثيوبي- الاريتيري رقم (S/RES/1640(2005، المؤرخ في 23 نوفمبر 2005.

3- قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1769/2007)، بشأن العملية المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور، المؤرخ في 31 جويلية 2007.

4- المحضر الحرفي لجلسة مجلس الأمن حول عمليات السلام: الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وتطورها رقم (S/PV.7343)، المنعقدة بتاريخ 16 ديسمبر 2014.

5- تقرير بعثة مجلس الأمن الموفدة إلى جمهورية إفريقيا الوسطى وإثيوبيا وبوروندي، بما في ذلك الاتحاد الإفريقي رقم (S/2015/503)، المؤرخ في 30 جوان 2015.

ه- تقارير الأمين العام للأمم المتحدة:

1- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وخاصة الاتحاد الإفريقي، في مجال صون السلام والأمن الدوليين رقم (S/2008/186)، المؤرخ في 7 أفريل 2008.

2- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/63/228-S/2008/531)، المؤرخ في 8 أوت 2008.

3- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن دعم عمليات الاتحاد الإفريقي لحفظ السلام التي تأذن بها الأمم المتحدة رقم (A/65/510-S/2010/514)، المؤرخ في 14 أكتوبر 2010.

4- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/65/382-S/2010/490)، المؤرخ في 20 أكتوبر 2010.

5- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في شؤون السلام والأمن رقم (S/2011/805)، المؤرخ في29 ديسمبر 2011.

6- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى رقم (A/67/280-S/2012/614)، المؤرخ في 9 أوت 2012.

7- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي فيما يتعلق بقضايا السلام والأمن في إفريقيا، بما في ذلك عمل مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي رقم (S/2016/780)، المؤرخ في 13 سبتمبر 2016.

ثانيا- المراجع الأجنبية:

أ- الكتب:

1- AMVANE Gabriel, Les rapports entre l'ONU et l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent Africain, éditions Publibook, Paris, 2012.

2- ANEME Girmachew Alemu, A study of the African Union's right of intervention against Genocide, crimes against humanity and war crimes, Wolf Legal Publishers, the Netherlands, 2011.

ب- المقالات:

1- IYI John- Mark, " The Au/ ECOWAS unilateral humanitarian intervention legal regimes and the UN charter ", A J I C L., Edinburgh University Press, Vol. 21, N°3, 2013, pp. 489→519.

2- KINDIKI Kithure, " The normative and institutional framework of the African Union relating to the protection of human rights and the maintenance of international peace and security:A critical appraisal ", A H R L J., Centre for Human Rights, University of pretoria, Vol. 3, 2003, pp. 97→117.